



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

Енисейская, ул., д.8, г.Томск, 634050, тел./факс (3822) 520-061
e-mail: kpto@audit.tomsk.ru, http://audit.tomsk.ru

14.12.2017

На № 4-070/3917-17

№ 02-662/1

от 06.12.2017

Заключение на проект закона Томской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»

Заместителю Председателя
Законодательной Думы
Томской области,
председателю бюджетно-финансового
комитета
А.Б. Куприянцу

Уважаемый Александр Брониславович!

В соответствии со ст. 24 Закона Томской области «О бюджетном процессе в Томской области» направляем заключение на проект закона Томской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», подготовленный по результатам работы согласительной комиссии и внесенный на рассмотрение Законодательной Думой Томской области во втором чтении.

Проект закона Томской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее - законопроект) в целом соответствует требованиям Бюджетного кодекса РФ и может быть принят. Одновременно обращаем внимание на следующее.

1. Структура расходов областного бюджета на 2018-2020 годы в разрезе пяти стратегических целей социально-экономического развития Томской области изменилась по сравнению с проектом бюджета, принятом в первом чтении, наибольшее изменение (увеличение с 3,3% до 4,6%) расходов сложилось по цели «Рациональное использование природного капитала Томской области, устойчивое развитие агропромышленного комплекса»:

Наименование целей Стратегии СЭР Томской области	Структура расходов, %			
	Исполнено за 2016 год	Ожидаемое исполнение за 2017 год	Проект на 2018 год 1 чтение	Проект на 2018 год 2 чтение
ВСЕГО:	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Цель Стратегии СЭР «Реализация модели интенсивного развития, включая развитие высокотехнологичных производств на основе потенциала научно-образовательного комплекса, создание условий для инвестиций, развитие предпринимательства» (в рамках цели реализуется 4 ГП)	4,8	3,8	1,5	1,7

2. Цель Стратегии СЭР «Рациональное использование природного капитала Томской области, устойчивое развитие агропромышленного комплекса» (в рамках цели реализуется 3 ГП)	5,5	5,2	3,3	4,6
3. Цель Стратегии СЭР «Повышение уровня и качества жизни населения на всей территории Томской области, накопление человеческого капитала» (в рамках цели реализуется - на 2015 и 2016 - 9 ГП, на 2017 - 10 ГП, на 2018 - 11 ГП)	70,5	69,8	71,6	71,9
4. Цель Стратегии СЭР «Сбалансированное территориальное развитие за счет развития инфраструктуры в Томской области» (в рамках цели реализуется 3 ГП)	6,6	7,8	6,7	5,7
5. Цель Стратегии СЭР «Эффективное управление регионом» (в рамках цели реализуется 4 ГП)	12,6	13,5	16,7	16,1

2. Корректировка проекта бюджета в части введения (идентификации) **приоритетных проектов** не произведена. Проект бюджета по-прежнему содержит информацию о реализации только одного приоритетного проекта «Приоритетный проект «Безопасные и качественные дороги» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы», реализуемого в форме основного мероприятия ГП «Развитие транспортной системы в Томской области».

3. В **Прогнозный план (программу) приватизации** государственного имущества Томской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов ко второму чтению внесены дополнения в соответствии с заключением Контрольно-счетной палаты в части имущественного комплекса по адресу: г. Томск, ул. Угрюмова, 1, коснувшиеся пунктов 2.3, 2.6, 2.17 Прогнозного плана (приложение 11 к законопроекту). В связи с этим прогнозная сумма доходов на 2018 год увеличена на 1 327,1 тыс.руб., в том числе по объектам недвижимости - на 973,7 тыс.руб., по земельным участкам - на 353,4 тыс.руб.

По 2019 году итоговую сумму планируемого дохода в областной бюджет по земельным участкам **следует исправить** - 1 524,4 тыс.руб. (вместо 1 523,9 тыс.руб.) в связи с изменением (увеличением на 0,5 тыс.руб.) кадастровой стоимости земельного участка по позиции 44 Прогнозного плана.

Проблема в отношении объектов недвижимости, принадлежащих ОГУ «Томские леса», включенных (без проведения инвентаризации) в Прогнозный план на 2018 и 2020 годы, стоит достаточно остро и постоянно находится в поле зрения Контрольно-счетной палаты. Согласно документам, полученным от Департамента лесного хозяйства Томской области, распоряжением начальника Департамента от 22.11.2017 № 1484 утвержден состав инвентаризационной комиссии и график проведения инвентаризации имущества, отраженного в Реестре государственного имущества Томской области и числящегося за ОГУ «Томские леса» и ОГУ «Кедровский лесхоз» - по лесничествам в период с 28.11.2017 по 13.12.2018.

В соответствии с установленным графиком проведена 28.11.2017 инвентаризация имущества ОГУ «Томские леса» по месту нахождения филиала «Тимирязевский лесхоз». В результате сопоставления фактического наличия имущества установлены расхождения данных учета с данными по инвентаризационным описям на сумму 1 745,8 тыс.руб. (из них сверх норм естественной убыли подлежит признанию недостача только на сумму 43,4 тыс.руб.). Кроме того, Департаментом лесного хозяйства представлено ходатайство в Департамент по управлению государственной собственностью об исключении из Реестра государственного имущества Томской области данных по недвижимому имуществу ОГУ «Кедровский лесхоз» (в части двух навесов и балка, расположенных по адресу: Томская область, г. Кедровый, с. Пудино, ул. Таежная) по результатам проверки, проведенной прокуратурой г. Кедрового.

Проведение инвентаризации имущества ОГУ «Томские леса» по месту его нахождения, по сведениям Департамента лесного хозяйства, продолжается в соответствии с установленным графиком. С учетом полученных результатов необходимо будет внести изменения в Реестр государственного имущества Томской области и соответственно уточнить Прогнозный план приватизации на 2018 год и 2020 годы в отношении включенных в него объектов недвижимости, принадлежавших учреждению, а также осуществить комплекс мероприятий в целях включения в Прогнозный план сформированных и зарегистрированных в собственность Томской области земельных участков под всеми указанными объектами недвижимости.

4. По ГП «**Развитие образования в Томской области**». На момент представления законопроекта в целях обеспечения реализации норм федерального законодательства (ч.3 ст.99 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ) не внесены изменения в действующий порядок финансирования муниципальных общеобразовательных организаций путем включения в региональные нормативы расходов на реализацию основных общеобразовательных программ, обеспечение дополнительного образования детей средств, предоставляемых в настоящее время в качестве межбюджетных трансфертов:

- на стимулирующие выплаты за высокие результаты и качество выполняемых работ;
- на достижение целевых показателей по плану мероприятий «дорожной карте» в части повышения заработной платы педагогических работников.

Также не внесены соответствующие изменения в Методику расчета субвенций местным бюджетам, утвержденную Законом Томской области от 30.12.2014 №200-ОЗ, в части уточнения формулы расчета региональных нормативов, не установлены порядки расчетов коэффициентов, применяемых при расчете региональных нормативов расходов.

По ГП «**Развитие здравоохранения в Томской области**» в подпрограмме «Оказание бесплатной медицинской помощи в рамках областной программы ОМС» предусмотрены бюджетные ассигнования на обязательное медицинское страхование неработающего населения, передаваемые бюджету Федерального фонда ОМС в размере 5 936 115,9 тыс.руб., объем которых соответствует объему, рассчитанному в соответствии с требованиями ст.23 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании...». Вместе с тем отмечаем, как указывалось в заключении Контрольно-счетной палаты на проект закона, представленный к 1 чтению, так и на момент составления данного заключения, в Государственной Думе РФ находится на рассмотрении во втором чтении проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам персонифицированного учета в сфере обязательного медицинского страхования», согласно которому предполагается изменить порядок расчета объема бюджетных ассигнований на ОМС неработающего населения, передаваемых бюджету Федерального фонда ОМС. Конкретный срок вступления федерального закона в силу не указан, однако его вступление в силу с 2018 года может повлечь увеличение планируемого объема средств в областном бюджете на ОМС неработающего населения, передаваемых бюджету Федерального фонда ОМС.

5. Анализ новой редакции **Приложения 9** к законопроекту в части раздела I по объектам капитального строительства государственной собственности Томской области (муниципальной собственности) показал, что расходы в трехлетнем периоде в целом уменьшены на общую сумму 408 989,3 тыс.руб. (с 2 315 375,5 тыс.руб., до 1 906 386,2 тыс.руб.), или на 18 %.

Одновременно произведено перераспределение большего объема ассигнований на 2018 год. Так, общий объем бюджетных ассигнований по объектам капитального строительства государственной собственности Томской области (муниципальной собственности) составил 1 906 386,2 тыс. руб., в том числе по годам:

- в 2018 году – 419 910,3 тыс. руб. (увеличен по отношению к 1 чтению почти в 2 раза);

- в 2019 году – 352 238,2 тыс. руб. (уменьшен в 2,5 раза);
- в 2020 году – 1 134 237,7 тыс. руб. (уменьшен на 8 %).

Новой редакцией Приложения 9 предусмотрены расходы на 34 объекта капитального строительства (в первом чтении – 18, из которых 2 исключены, 18 – добавлены) в рамках реализации 7 государственных программ (в первом чтении - 3), в том числе на 2018 год предусмотрены расходы в общей сумме 419 910,3 тыс. руб. на финансирование 23 объектов капитального строительства (8 - объекты проектирования, 15 - объекты капитального строительства или реконструкции).

В нарушение п.3-1 «Правил принятия решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства...», утвержденных постановлением Администрации Томской области от 03.04.2014 № 119а, при отсутствии проектной документации, имеющей положительное заключение государственной экспертизы и положительное заключение о проверке достоверности определения сметной стоимости по 3 объектам на 2018 год запланированы расходы в общей сумме 61 036,5 тыс.руб. (15 % от общего объема), в том числе:

- 46 746,6 тыс. руб. - по объекту «Строительство пристройки приемного отделения к зданию ОГАУЗ «Больница скорой медицинской помощи №2» с переходом, по адресу: г. Томск, ул. О.Кошевого, 72» (отсутствует проект);

- 12 003 тыс. руб. - по объекту «Строительство линий электроосвещения на автомобильных дорогах общего пользования в Томской области. Автомобильная дорога Томск-Каргала-Колпашево на участке км 9+535 - км 11+370 в Томском районе (с. Тимирязевское)» (отсутствует положительное заключение о проверке достоверности определения сметной стоимости);

- 2 286,9 тыс. руб. - по объекту «Реконструкция поселкового водопровода в с. Новокривошеино Кривошеинского района Томской области» (отсутствует положительное заключение о проверке достоверности определения сметной стоимости).

Указанные недостатки при подготовке проектно-сметной документации в дальнейшем приводят к нарушениям при строительстве объектов, несоблюдению сроков выполнения работ, а также к высокому риску возврата неиспользованных средств в конце финансового года и соответственно неэффективному использованию бюджетных средств в целом.

6. Дефицит областного бюджета. Государственный долг и расходы на обслуживание государственного долга Томской области.

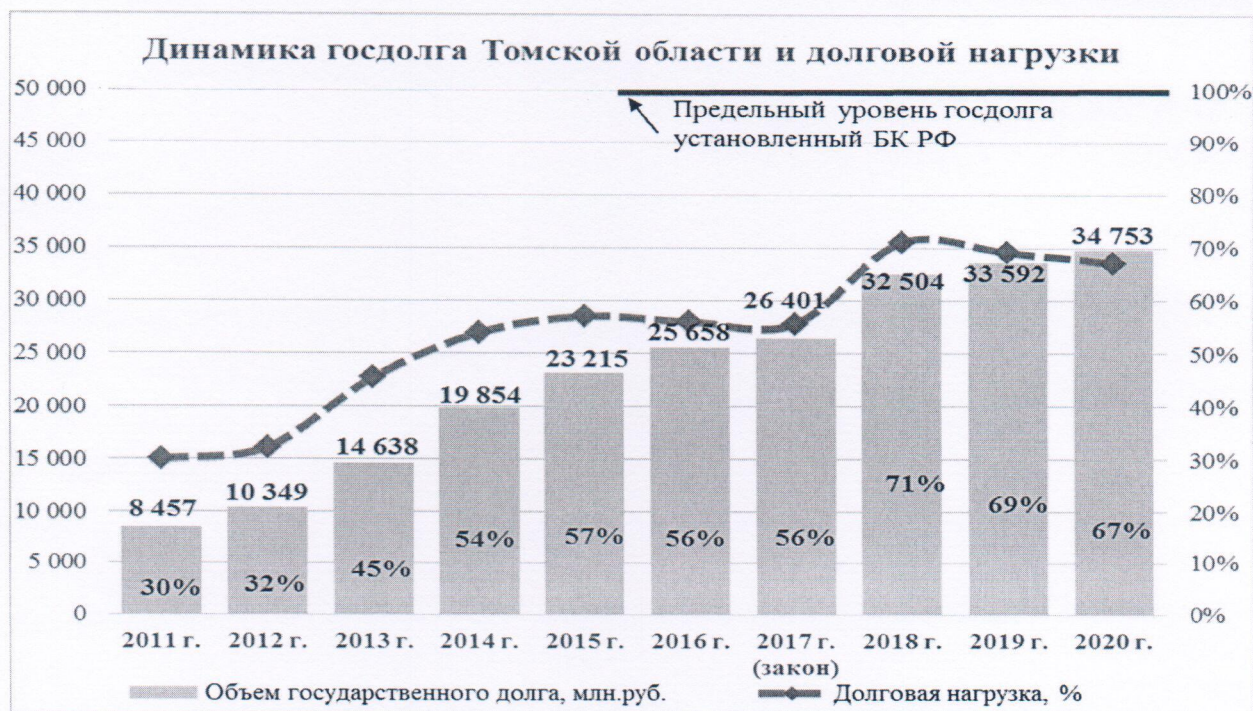
Согласно законопроекту бюджет на 2018-2020 годы сформирован с дефицитом, а именно, в 2018 году в размере 3 763 438,4 тыс. рублей; в 2019 году - 1 131 043,8 тыс. рублей; в 2020 году - 1 170 855,6 тыс. рублей.

Отношение дефицита областного бюджета к объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений не превышает предельного значения, установленного Бюджетным кодексом РФ (15%).

С учетом запланированного дефицита областного бюджета произошло значительное увеличение объема государственного долга Томской области. Отклонение объема государственного долга Томской области, указанного в законопроекте, от значений, принятых в первом чтении, представлено в таблице.

Верхний предел государственного внутреннего долга Томской области	Первое чтение	Второе чтение	Отклонение	
			(тыс.руб.)	(%)
2018 год	28 427 320,9	32 503 749,1	4 076 428,2	14,3
2019 год	28 384 983,8	33 592 455,8	5 207 472,0	18,3
2020 год	28 374 926,5	34 753 254,1	6 378 327,6	22,5

Суммарно объем государственного долга Томской области должен увеличиться за 10 лет в 4 раза. При этом в пояснительной записке к законопроекту отсутствует какая-либо информация о мерах по снижению объема государственного долга и долговой нагрузки.



Согласно Основных направлений долговой политики Томской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, утвержденных постановлением Администрации Томской области от 08.12.2017 № 421а (далее – Основные направления долговой политики), одной из трех целей долговой политики Томской области, является поддержание на высоком уровне долговой устойчивости областного бюджета.

Следует отметить, что Основные направления долговой политики носят общий характер, а именно, из 3 целей, 8 задач и 9 мероприятий лишь 1 показатель имеет плановое значение (обеспечение дефицита бюджета в 2018-2020 годы на уровне не более 10% от суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2018-2020 годы). Справочно: законопроект во втором чтении предусматривает значение данного показателя в 2018 году – 8%, в 2019-2020 годы – 2%.

Таким образом, с учетом ежегодного увеличения объема государственного долга Томской области, а также отсутствия конкретного плана (мероприятий) по его снижению, можно сделать вывод, что цель долговой политики Томской области по поддержанию на высоком уровне долговой устойчивости областного бюджета, с большой долей вероятности может быть не выполнена.

Контрольно-счетная палата в заключении на проект закона для рассмотрения в первом чтении указывала, что в состав расходов на обслуживание государственного долга включены резервные средства. Сейчас законопроект предусматривает снижение расходов на обслуживание государственного долга.

Год	Верхний предел госдолга		Отклонение (тыс.руб.)	Расходы на обслуживание госдолга		Отклонение (тыс.руб.)
	Первое чтение	Второе чтение		Первое чтение	Второе чтение	
2018 год	28 427 320,9	32 503 749,1	4 076 428,2	2 925 439,9	2 512 725,0	- 412 714,9
2019 год	28 384 983,8	33 592 455,8	5 207 472,0	3 448 331,2	2 644 852,4	- 803 478,8
2020 год	28 374 926,5	34 753 254,1	6 378 327,6	3 448 331,2	2 739 852,4	- 708 478,8

Таким образом, при значительном увеличении объема государственного долга Томской области:

1) в 2018 году на 4 076 428,2 тыс.руб., расходы на обслуживание госдолга снижены на 412 714,9 тыс.руб.;

2) в 2019 году на 5 207 472,0 тыс.руб., расходы на обслуживание госдолга снижены на 803 478,8 тыс.руб.;

3) в 2020 году на 6 378 327,6 тыс.руб., расходы на обслуживание госдолга снижены на 708 478,8 тыс.руб.;

В пояснительной записке к законопроекту причиной уменьшения расходов на обслуживание государственного долга указано снижение ставок кредитования по действующим контрактам.

Согласно государственной долговой книге Томской области на 01.12.2017 Департаментом финансов в ноябре 2017 года были заключены дополнительные соглашения по 7 действующим государственным контрактам с кредитными организациями. На основании вышеуказанных дополнительных соглашений процентные ставки были снижены от 0,2 до 2,1 процентных пункта, что в денежном выражении существенно ниже сумм уменьшения расходов на обслуживание государственного долга в 2018-2020 годы.

И.о.председателя



Е.Д.Василевская